

# 教育收费困境:概念与政策的解读

● 张天雪

**摘要:**教育收费面临困境,困境源于多个方面。概念上对合理收费、教育乱收费和教育收费乱的混淆导致了教育收费的非计划性、非理性和非均衡性,并在收费主体、责任主体上造成错位,把体制和机制问题归咎于具体行为问题。而教育收费政策文本、政策主体和政策环境的缺陷亦使教育收费陷入困境。教育收费困境要从学理和政策层面双重解困。

**关键词:**教育收费;教育收费困境;教育乱收费;教育收费乱;政策文本;政策主体;政策

教育作为培养人的社会活动,从经济学上看,是有投入——产出的,而且这种投入产出的成本多是隐性的迟效的,是间接转化为生产力的。过去教育作为纯公共产品,其投入的渠道和主体是唯一的,即政府。随着人们对教育产品属性的重新界定,教育归类于准公共产品,教育投入则渐进性地转入了国家投入为主,社会多渠道融资为辅。随着社会整体的市场经济转型,教育投入的多元格局渐成定势,教育收费成了一种可理解的行为。但当规范的市场经济尚未完善,教育的投入主体和受益主体的权利与责任尚在博弈,教育的义务化层次还处于较低层面时,合理的教育收费和不合理的教育收费就会被混淆,使教育收费呈现非计划性、非理性和非均衡性的特点。而“政策乏力”又进一步促使教育收费陷入困境。教育收费在多数情况下被附加一个状语“乱”,但教育收费“怎一个‘乱’字了得”。

## 一、教育收费困境的概念解读

教育该不该收费?哪级哪类哪种(指民办和公办教育)教育该收费?该收多少?如何收?这一系列问题回应的前提是从概念上界定“教育收费”。

先看教育收费的外延。作为第三部门的教育向公众提供的是服务性的产品,服务对象通过享受不同程度不同类别和不同质量的教育服务而积累相应的能力资源,提升各自的精神品位,获得不同的社会机会,也就是拥有了教育的个人收益,从这个意义上说,服务对象是应该付费的。但教育的良性外部效应更多地

是给整个社会和国家带来空前的生产力提高和生产关系和谐,而从这个意义上说,教育投入的主体又必须是政府,特别是对于教育收益率最高<sup>①</sup>并且对于提高全民族素质起奠基性全局性和基础性作用的基础教育,举办者国家的责任是义不容辞的。从这个利益格局中,可以得出的基本结论是教育可以收费,但教育的收费只用于教育自身的再生产,而不是获取利润,教育作为一种高成本的投入,从其受益程度上看,应是基础教育(特别是基础教育中的义务教育)是少收费不收费,高等教育、成人教育、职业教育和民办教育则可适当高于成本收费(如:教育部规定高校收费为不超过成本的25%),但不得以营利为目的收费。据此,我们就可以基本框定教育收费的外延。

但我国国情的特殊性,也就是“穷国办大教育”“大国办强教育”的现实又隐喻着我国教育资源的高度稀缺,特别是优质教育资源的奇缺且不均衡。教育经费来源,包括义务教育经费的来源都不可能(当然是应该)由国家承揽,为此就要借助社会力量,特别是社会中的市场力量,发挥市场在资源配置中的合理作用,这样的演绎就使教育收费变得合情但不一定合理了。也就是从概念上扩大了教育收费的外延——义务教育也在收费之列。这也恰恰是正在修订的《义务教育法》争议最大的地方。

再看教育收费的内涵。教育收费是收费主体根据国家的法律法规对接受教育服务的群体和个体收取非营利性基本费用。而这基本费用的粗略比率应是教育服务提供者根据投入的社会成本(包括人力、精力、物力、财力、时间、空间、信息等)与受益者的个人

贴现后教育预期收益之比减去人均教育社会收益率。

教育收费率=(生均社会投入教育成本<sup>②</sup>/贴现后个人预期教育收益<sup>③</sup>-人均教育的社会收益率<sup>④</sup>)\*100%

从上述概念界定中我们可以看出,基础教育的服务成本和预期收益相对是较低的,而社会收益率又是相对最高的,这样基础教育的教育收费应是最低的。而高等教育和包括民办教育在内的其它各类和各种教育的相对社会投入成本较高,预期收益也会相对较大而社会收益率相对较低(民办基础教育和基础职业教育除外),按成本分担原则,教育收费也会略高。

教育收费是有限度的,超过限度的教育收费将滑向教育的不合理收费,即通常意义上的教育乱收费。教育乱收费的政策解释是“指违反国家和省级人民政府有关法律、法规和规定,擅自出台的收费项目、扩大收费范围和提高收费标准的行为。”<sup>[1]</sup>但这只是一个框架性的释义,在这个解释中的违规主体有三个:学校、社会、地方政府,而收费主体和归责主体却只有一个——学校。另外解释中所列举的三种违规行为的经济学、法学依据是什么?如果仅是一种行政限定,是否能在《行政许可法》框架内予以解释?

教育乱收费已经在近四年的群众投诉中“荣登榜首”,南京一家调查公司披露,中小学入选“十大暴利行业”,《21 世纪经济报道》认为,十年来,中国教育乱收费高达 2000 亿元,生均教育乱收费达 90 元/年,这对于贫困的农村地区和西部地区而言,确实是一笔不小的开支,但这是事实数据吗?上述数据的价值判断是否大于了事实判断,国家统计局和教育部的数据在哪里?(教育部公布的一份抽查结果,过去 5 年共查出全国中小学乱收费 15 亿元<sup>[2]</sup>),对于教育乱收费的统计我们看到的多是:推测、预计、专家认为等非统计用语,媒体数据与官方数据竟相差 80 倍<sup>[3]</sup>。办教育是需要成本的。在国家教育经费投入不足的情况下,教育收费绝不是越少越好。过低的教育投入(教育收费包含在教育投入中),必然会影响到教育质量,甚至影响到一代人素质的提高。可是,在对教育乱收费的口诛笔伐中,有多少人考虑过这个问题?在一边倒的社会舆论下,很少有人站出来为教育收费讲句公道话,也没有一个权威机构通过对中小学办学成本构成的分析、成本的核算,向群众清清楚楚地交待为什么要他们收费;更没有谁向群众解释,在这样的收费中,国家已经拿了多少,群众只是分担了多少。

另外,从语义上讲,教育乱收费的隐喻就是学校作为收费主体,由于其非法的“乱”而必须承担由此所产生的一切后果,而作为学校法人代表的首长的责任

就首当其冲,两个字——免职。事实上这是政府推诿责任的概念界定。教育乱收费中的学校相对于学生和家长而言,的确是强势群体,但学校相对于上级政府和社会而言又是名符其实的弱势群体,由于政府在教育投入方面的小作为或不作为而将责任下嫁到学校,由于社会系统的不健全而将各种名目的集资、摊派转移给学校,由于历史上的资源配给不均衡而将本已边缘的学校更加薄弱,“马太效应”日趋明显。如果真如媒体所言的十年 2000 亿元,那么何至于还存在着“在经济欠发达地区,有的学校办学经费紧张到电话没钱开通,粉笔算计着使用,改作业的墨水也是几个人合用一瓶”的窘境呢?真是这样的话,也只能是说教育收费乱,而不是教育乱收费,别小看这状语换补语,它深刻地说明了在教育收费上的“问责”问题。如果是教育乱收费,那么责任主体在于学校和学校的法人校长,如果是教育收费乱,那么则是由于教育投入体制不健全,社会保障机制缺位造成的,责任主体则是各级政府、社会和学校。试问有谁追究过教育投入没有达到《纲要》所规定的 4% 的责任?有谁追究过教育没有高于法规规定的“三个增长”的责任?有谁追究过各级政府截留教育经费和社会向学校强行摊派的责任?教育乱收费可以用“一费制”解决,但教育收费乱恐怕不但“一费制”解决不了,很大程度上将造成教育经费缺口加大,教育不均衡现象加剧,不但优质教育资源无法累积和重新配置,对于一些弱势学校就是雪上加霜。所以我们首先要从概念上分清什么是合理的教育收费,不合理的教育收费指的是教育乱收费还是教育收费乱,如果是后者,就要从政府入手,加大投入,承担责任,完善包括“一费制”在内的收费体制和机制,进行教育收费的合理成本计算,并因地制宜、因校制宜,因阶层制宜进行相应成本分担,加大教育财政转移支付力度,建立教育贫困救济制度和教育收费公示制度,这样才能从根本上治理教育收费乱。

## 二、教育收费困境的政策解读

既然教育收费是收费主体按国家的政策法规向服务对象收取必要的部分教育成本费用,那么就要在政策层面上完善教育收费,使教育收费有相应的政策保障,而不能因政策系统的失范而导致收费行为的混乱和盲目。但事实造成教育收费困境另一起因就是政策,包括政策文本、政策执行和政策环境,其归责主体还是政府。因为教育政策是教育政策主体相关权利和利益的具体体现,是政府行为的直接产品,教育政策的本质是政府对教育资源的权威性分配。

当教育资源处于高度稀缺状态时,教育成本的就由政府和社会共同分担,无论是教育收费还是教育收税都有必要通过政策行为来加以规范。但困境在于,教育资源的稀缺是永恒的,而服务对象的需求又是多样的和无限的,特别是我国教育的区域间和区域内资源的高度不平衡,优质教育资源的极度匮乏,这就使教育收费困境面临着巨大的政策挑战,决定了教育政策——国家对教育资源的权威性分配方案——不可能从根本上解决教育中的供需问题,只能从一定程度上缓解矛盾。其中原委可从政策文本、政策主体和政策环境三个方面探寻。

政策文本的非动态性和非一致性导致了教育收费困境。作为对教育进行弹性管理的政策,其文本应是动态生成的,既要有一定的稳定性,也要有相当的权变性,同时还要考虑到文本间和文本前后的一致性。但现实中,我国的教育政策(包括教育法规)并非如此,政策法规间的不衔接是直接导致一系列教育困境的根源之一,教育收费困境亦是如此。如我国的《义务教育法》明确规定“九年制义务教育”“免收学费”。但经国务院批准,1992由国家教委14号令发布实施的《中华人民共和国义务教育法实施细则》第十七条却规定“实施义务教育的学校可收取杂费”。从学费中分离出了一个杂费,给义务教育收费开了个大口子,使得义务教育法中关于免费的规定形同虚设。为时下的义务教育领域中的收费乱埋下了伏笔,也在事实上造成了教育政策的失真。而政策失真的根源又可归结为:构思教育政策知识工具的欠缺、不确定性和外部性影响、意识形态的迟滞和刚性强势利益集团的主导作用<sup>[4]</sup>。从教育收费的政策困境上看,政府决定者对办学经济成本计算的不缜密、对办学成本分担的不合理、对相关公共政策制订知识的匮乏、对我国转型时期教育发展外部环境恶化的估计不足、对规范型教育市场的阻滞、对优质教育资源的垄断及设租等等都是造成教育收费政策文本失真、失范的原因。另外,我国教育投资政策的纵向结构也十分不协调,主要表现在对高等教育、职业教育和基础教育投资比例分配不合理,特别是在义务教育阶段。义务教育是国家教育的主体行为,是政府的责任所在,世界发达国家实施义务教育的经验告诉我们,没有免费的教育就没有义务教育,没有义务教育就没有普及教育,没有普及教育何谈国力提高,国民素质提升?但从政策层面上我们对起着奠基性、先导性和全局性作用的基础教育还是口号式的赞助多于行动上的援助,这也从另一个侧面导致了基础教育中收费困境。

教育政策文本的不明确、不及时和不配套也是导

致教育收费困境的另一起因。如政策规定学校可以对借读生收取借读费,但教育部门对借读生的界定不够明确,使借读生的界定在一定范围内伸缩性较大,致使一些学校钻空子,将一大批学生定为借读生,收取借读费。再比如对于“一费制”,政策中尽管有“小学一费为150元,初中为260元,各地浮动不得超过30%”的量化指标,但政策中是否能以成本分担的公式来避免数字上的一刀切呢?有了一个刚性数字指标会遏制教育乱收费吗?可能只会使收费乱到更加隐蔽的程度;政策文本传递不及时,比如今年北京“一费制”方案8月31日正式下发,第二天(9月1日)就是全市中小学开学的日子。这让部分学校和家长有点措手不及。大部分被投诉的学校称没有接到“一费制”的通知,仍按旧政策收费。政策的不配套也会造成教育收费困境。特别是税费改革后,农村地区原有的教育事业附加费和教育集资被取消,这使得本来就紧缺的农村教育经费锐减,而相应的弥补政策却迟迟无法出台。政策意义上的教育收费困境的根源还是教育投入严重不足造成的。在很多地区,尤其是农村地区,学校为了更新简陋的教学设备,留住好老师,稳住生源,在教育经费严重匮乏的情况下,不得不违规向学生收取费用来弥补经费短缺。更严重的是,学校还成为基层政府部门的创收来源,从教育部通报的案件看,不少教育乱收费都被政府机构用来填补财政漏洞了。因此,要想解决教育乱收费的问题,国家必须对教育财政政策做出合理的调整,配套实施教师工资政策,从根本上杜绝教育乱收费。配套完善收费许可证制度、收费报告制度、收费公示制度,收缴分离制度,收费责任追究制度等。

教育政策执行中政策主体的寻租行为也会衍生教育收费乱。教育政策主体有政策的制订者、执行者、评价者、咨询者和目标群体。从教育收费上看,主要是政策制订的各级政府及执行收费政策的各级各类各种学校和相关利益集团及学生和学生家长。教育政策作为一种正式的制度安排,教育政策中何来租金呢?这正是上述政策文本缺陷设下的后果,如政策制订的各种优惠政策、倾斜政策和政策漏洞等都会成为政策租金,都会助长作为理性经济人的各类利益集团寻租行为的产生。一旦某种政策出台,各个利益群体就积极寻求把政策“用足、用活、用好”。这种寻求优惠政策和寻求“用足、用活、用好”政策的过程就是一种寻租过程。因为,“用足、用活、用好”政策的本意不是要不折不扣的执行政策,而是要尽可能快、尽可能好的运用这种政策,甚至通过打政策的“擦边球”来使本地区、本学校获得尽可能多的利益或者实惠。

教育政策环境是制约教育政策目标实现的重要因素,教育收费的政策困境在相当程度上源于不良的教育政策环境,按学者的划分,这种环境可分为文化环境、经济环境、制度环境和组织环境<sup>[9]</sup>。系统地分析,目前这些环境变量并没有为教育政策的有效执行提供良性的空间,有不少还是干扰变量,比如文化环境中中学优而仕的功利思想所带来的“择校”动机,制度环境中的利益集团间的推诿和内耗及高度的寻租行为,经济环境中区域间和区域内的差异、二元经济结构所带来的阶层差异及历史上教育投入结构的失衡等等都在一定程度上都是造成教育收费困境的政策环境原因。

### 三、教育收费困境的解困

在夹缝中求生存和发展是我国万千所学校发展的现实描述,教育经费不足已经成为学校发展的瓶颈因素。无论是从纳税人利益考虑,还是从消费者利益出发,还是本着教育为人民服务的宗旨,治标式的解决教育收费的困境都是应急之措,比如“一费制”。从治本的角度说,还应理清和解决以下几方面的关系和问题:

1.明确教育收费责任主体。从语义上,我们说当前我国既存在着教育乱收费也存在着教育收费乱,学校在相当程度上为政府分担了收费的义务,成为教育收费的责任主体,也成了追查教育乱收费的归责主体。我们不可否认部分学校在教育收费行为上的寻租行为和利益取向,但根源还在于国有教育经费下拨不及时不到位及某些地方政府的非法作为、少作为和不作为。为此,要明晰教育收费的主体。建议教育收费主体还是由物价部门、教育行政部门及金融部门联合成立教育收费专项绿色通道,学生凭学校收据在相关通道缴费、申请救济和寻贷。

2.加快《义务教育法》修订,明确义务教育中“义务”的确切含义,加强政府责任,同时加速《义务教育投入保障法》、《学校设置法》的制订,以法律形式保障义务教育的持续稳定高质发展,使其真正对国民经济起到全局性奠基性的作用。

3.加强教育收费政策的决策、执行能力,使教育收费政策文本能动态、权变、及时、明确、配套,杜绝教育收费政策执行中各利益集团的寻租行为,同时优化教育收费政策的系统环境,以市场意识和公众意识营造良性的教育经营氛围,正确认识教育的公益性,以民主政治来防止本位主义和官僚政治对教育的不良干扰。

4.调整教育经费投资结构,本着低重心的原则重

点扶持基础教育的发展,通过加大教育经费横向支付转移制度加强对薄弱学校和贫困地区的教育经费倾斜,使区域间教育和区域内教育均衡发展。同时依据优质优价原则,对优质教育资源实行有偿使用,加大对中产阶层以上人群的教育税费比例,平衡阶层差异,不要再搞行政上的一刀切。

5.加强教育收费的经济学研究,根据各地各校实际情况,明确教育收费成本的计算办法和分担比例,加强对教育收费的行政指导、金融监管、司法监督和社会反馈,加强对教育付费弱势群体的救济。

总之,教育中的二难问题很多,教育收费就是其中之一。但教育收费困境绝不单纯是政府教育经费投入不足的问题,困境的产生既有概念混淆而产生的责任主体不明,也有政策上非科学行为因素作怪,还由我国现实的经济与文化环境的非均衡发展所致,运用历史发展的观点来看,是社会由计划经济向市场经济转轨,由政府社会向公民社会转轨过程的必然现象,解困是个系统工程,是渐进和突变有机结合的过程。

#### 注释:

①按舒尔茨的计算,美国(1929-1957)初等教育收益率为9.8%,中等教育收益率为4.5%,高等教育收益率为2.9,这样基础教育收益率达15.3%。参见新希斌,教育经济学[M].北京:人民教育出版社.1997.(389);在进一步对教育个人收益和社会收益进行分析后,王善迈教授指出:在发展中国家和发达国家,教育的个人收益率均高于社会收益率,原因是国家承担了义务教育,乃至高等教育的全部和大部分费用。参见王善迈,教育投入与产出研究[M].石家庄:河北教育出版社.1999(265)。

②生均教育成本的计算办法可参见王善迈,教育投入与产出研究[M].石家庄:河北教育出版社.1999(178)。

③贴现后个人预期教育收益计算办法参见王善迈,教育投入与产出研究[M].石家庄:河北教育出版社.1999(255)。

④人均教育社会收益率可参见王善迈,教育投入与产出研究[M].石家庄:河北教育出版社.1999(257)。

#### 参考文献:

- [1]教育收费的政策解读(一)[N].北京:光明日报,2003-8-21.
- [2]十年教育乱收费 2000亿[EB/OL]. [www.czrb.com/news/cjzknews/cj0907dl.htm](http://www.czrb.com/news/cjzknews/cj0907dl.htm) 16K 2003-9-7
- [3]岳建国.教育乱收费统计相差80倍[EB/OL].<http://www.sconline.com.cn> 四川在线 2003-09-10.
- [4]李江源.教育政策失真的因素分析[J].教育理论与实践,2001,(11).
- [5]李孔珍、张兴.教育政策失真的环境原因分析[C].中国教育政策评论,2003.

(作者:北京师范大学教育学院)

(责任编辑:陈培瑞)